

**ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ**

**ЖИЛКА Іван Павлович**

УДК 351.713.001 (477)

**ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД  
ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ МИТНИХ  
ОРГАНІВ УКРАЇНИ**

спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;  
інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Одеса – 2009

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор  
**ДОДІН Євген Васильович**,  
Одеська національна юридична академія  
завідувач кафедри морського та митного права

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор, академік  
Академії правових наук України  
**БАНДУРКА Олександр Маркович**,  
Київський міжнародного університету,  
радник ректора

кандидат юридичних наук, доцент  
**ТОДОЩАК Олег Володимирович**  
Інститут підготовки професійних суддів  
Одеської національної юридичної академії,  
директор

Захист відбудеться 17 жовтня 2009 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 14 вересня 2009 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

**Л.Р. Біла-Тіунова**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Соціально-політичні, економічні, правові та організаційні заходи перебудови економіки, подальша демократизація суспільства, виникнення нових форм господарювання, рівноправність різних форм власності обумовлюють зміни у функціонуванні багатьох галузей у сфері діяльності держави, зокрема й такої, як зовнішньоекономічна діяльність, значення якої постійно розширюється.

Інтеграція України у світове економічне суспільство має своєю кінцевою метою вільне переміщення товарів, послуг, об'єктів інтелектуальної власності, робочої сили і капіталу через території різних країн та усунення торговельних бар'єрів між ними. Але поки що держава в особі уповноважених органів вимушена захищати свої економічні інтереси, здійснювати правове регулювання суспільних відносин у зовнішньоекономічній діяльності, встановлювати певні правила переміщення товарів, предметів, послуг і транспорту через свої кордони та створювати механізм контролю за їх виконанням. Здійснення такого контролю обумовлює наявність суб'єктів – уповноважених органів держави з відповідними контрольними функціями і об'єктивно-правових відносин, що виникають унаслідок переміщення (вивезення чи ввезення) товарів та транспортних засобів, валютних цінностей, послуг, об'єктів інтелектуальної власності. Головне місце серед них посідає система митних органів, на які згідно із ст. 11 Митного кодексу України (МКУ) покладається «безпосереднє здійснення митної справи». Система митних органів покликана забезпечити виконання таких функцій: регулятивної, фіскальної, правоохоронної та надання митних послуг (платних, безкоштовних) та функції підприємницької діяльності. Жодна із систем виконавчої влади не здійснює подібних, таких різних за значенням, спрямованістю і своєю правовою природою функцій, що обумовлює застосування при цьому різних за формою методів, способів та заходів повноважень. Всі вони тією чи іншою мірою відбивають втручання до сфери прав та інтересів суб'єктів митної справи, тому виконання вимог ст. 3 Конституції України, стосовно того, що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність», обумовлює необхідність створення надійної системи гарантій захисту прав та інтересів учасників митної справи. Кожна функція митних органів потребує адекватних заходів захисту прав людини у митній справі, але практика митної справи свідчить, що найбільшої уваги стосовно захисту прав людини потребує виконання митними органами правоохоронної діяльності, оскільки митним органам при її здійсненні надано право застосування заходів кримінального і кримінально-процесуального, адміністративного, матеріального, дисциплінарного і фінансового примусу, використання різноманітних спецзасобів, службових собак, зброї. Ця різноманітність заходів, засобів, форм та методів правоохоронної діяльності митних органів потребує участі багатьох уповноважених органів та установ щодо забезпечення законності при їх

застосуванні. Центральне місце серед них посідають органи прокуратури, оскільки вони відповідно до своїх повноважень, на відміну від інших суб'єктів нагляду (контролю), мають завдання забезпечити законність практично за всією сферою правоохоронної діяльності митних органів. Вступ України до Всесвітньої торговельної організації (ВТО), прийняття нового МКУ та набрання ним чинності з 1 січня 2004 р., приєднання Української держави до Рамкових стандартів безпеки та спрощення міжнародної торгівлі Всесвітньої митної організації (квітень 2005 р.) та інші кроки інтеграції до міжнародних митних правил, норм та стандартів, значно змінюють зміст правоохоронної діяльності митних органів (у першу чергу у відповідності до вимог Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відтворенні, розслідуванні та порушенні митного законодавства від 09.06.1977 р.), що тягне зміну заходів прокурорського впливу на здійснення цієї діяльності. Цим обумовлено запропонування науково-обґрунтованих пропозицій щодо приведення рівня прокурорського нагляду за законністю здійснення митними органами правоохоронної діяльності. Враховуючи багатоаспектність правоохоронної діяльності митних органів, пошуку найбільш ефективних заходів прокурорського нагляду за нею, присвятити свої роботи як фахівці у галузі прокурорського нагляду, так і представники інших галузей науково-правового пізнання (адміністративного, кримінального процесу, митного права).

Однак, незважаючи на ці багаточисленні публікації, сучасні завдання оптимізації прокурорського нагляду за станом законності в правоохоронній діяльності митників досі залишаються невирішеними. По-перше, значна частина наукових розробок торкається вирішення проблем нагляду за провадженням дізнання у справах про контрабанду, залишаючи поза увагою нагляд за законністю юрисдикційної діяльності (провадження у справах про порушення митних правил, щодо здійснення спеціальних операцій із захисту митного кордону, що здійснюється іншими методами, заходами, засобами тощо). Поза увагою науковців залишилися питання законності в діяльності митної варті, експертних підрозділів тощо. Ніколи в юридичній літературі не порушувалися питання щодо забезпечення засобами прокурорського нагляду законності здійснення операцій, передбачених ст. 317 «Контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» та ст. 318 «Переміщення товарів під негласним контролем» Митного кодексу України.

Більшість наукових розробок із питань аналізу стану прокурорського нагляду за правоохоронною діяльністю митних органів було зроблено до прийняття Указу Президентом України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 р. «Про боротьбу з контрабандою і порушенням митних правил, координацію діяльності у цій сфері» від 12.11.2008 р. №1030/2008, яким визначено, по-перше, місце Генеральної прокуратури та її органів у системі протидії порушенням митного законодавства; по-друге, внесено суттєві зміни до кримінальної

політики щодо кваліфікаційних ознак контрабанди та її декриміналізації. Все це обумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконане в межах основних напрямів наукових досліджень Державної митної служби України, визначених Концепцією модернізації митної служби України, а також у відповідності до Концепції розвитку Державної митної служби України на період 2007–2011 р., Програми Держмитслужби України щодо протидії контрабанді на 2008–2009 рр., Програми науково-дослідних робіт Одеської національної юридичної академії на 2008–2010 р. та на виконання Наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури у здійсненні нагляду за додержанням законів щодо прав і свобод громадян та захисту інтересів держави».

**Мета і завдання дослідження.** Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства, що регламентує забезпечення законності в митній справі, практики його застосування, досягнень правової науки визначити поняття правоохоронної діяльності митних органів, її зміст і стан законності, організацію, форми і методи прокурорського нагляду за дотриманням законів у цьому виді діяльності митних органів, розробити пропозиції і рекомендації щодо удосконалення правового регулювання митної справи та посилення прокурорського нагляду за додержанням законності у правоохоронній діяльності митних органів.

Для досягнення поставленої мети в дисертації сформульовано та вирішені такі завдання:

розкрити поняття правоохоронної діяльності митних органів, її зміст та визначити її тенденції у процесі реформування їх завдань, які необхідно вирішити у зв'язку з інтеграцією митної системи України до світових митних правил, норм та стандартів;

проаналізувати стан законності у правоохоронній діяльності митних органів, її динаміку;

визначити роль і місце прокуратури у сучасній системі України щодо забезпечення законності при здійсненні митними органами їхніх правоохоронних функцій;

узагальнити принципи і функції нагляду прокуратури за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань митними органами як органами виконавчої влади;

розглянути використання прокуратурою повноважень на представництво інтересів громадянина або держави в суді у справах про захист прав громадян і держави у митній сфері;

дослідити процес реагування на звернення громадян як на засіб забезпечення законності в діяльності митних органів;

вивчити прогалини в законодавстві щодо оптимального забезпечення законності в діяльності митних органів та їх посадових осіб і розробити пропозиції щодо їх усунення.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають в процесі діяльності прокуратури при забезпеченні законності у правоохоронній діяльності митних органів України.

*Предмет дослідження* становлять теоретичні, методологічні та організаційно-практичні проблеми удосконалення прокурорського нагляду за додержанням законності у правоохоронній діяльності митних органів.

*Методи дослідження.* Методологічним підґрунтям дисертації є комплекс сучасних загальновизнаних методів наукового пізнання, застосування яких обумовлене системним підходом до вивчення проблем забезпечення законності в діяльності митних підрозділів та їх посадових осіб, а також діалектично-матеріалістична теорія пізнання соціальних (у першу чергу правових) явищ.

Використовувалися такі методи наукового пізнання як діалектична логіка, аналіз і синтез стану законності у діяльності митної системи, статистичний аналіз стану, динаміки і структури порушень законності, допущених працівниками митних органів, порівняльно-правовий аналіз відбору фактичного матеріалу стану законності на різних ділянках роботи митних органів. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат діяльності митних органів. Порівняльно-правовий метод широко використано для дослідження правового регулювання митної справи. Системно-структурний метод застосовувався для визначення місця і ролі прокурорського нагляду в забезпеченні законності у правоохоронній діяльності митних органів. Метод документального аналізу застосовувався для виявлення прогалин у законодавчому забезпеченні законності в діяльності митних органів. Метод нормативно-логічного аналізу використовувався при дослідженні як окремих правових норм, так і результатів їх застосування в діяльності митних органів України.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційного дослідження становлять наукові праці із загальної теорії права і держави, адміністративного права та процесу, господарського і цивільного права, прокурорського нагляду та митної справи В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.А. Аргунова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, В.П. Гаращука, І.П. Голосніченка, Л.В. Коваля, В.К. Колпакова, В.К. Мамутова, В.Т. Маляренка, Н.Р. Нижник, Д.М. Притики, В.Я. Тація та ін., і вчених, які досліджували проблеми забезпечення законності у митній справі: Л.Р. Білої, Є.В. Додіна, В.В. Долежана, А.Ф. Думки, Ю.М. Дьоміна, С.В. Ківалова, Б.А. Кормича, М.В. Косюти, Г.О. Мурашина, І.М. Пахомова, А.Я. Пилипенка, Ю.Є. Полянського, В.В. Прокопенка, Д.В. Приймаченка, Т.О. Проценка, О.М. Тараненка, О.В. Тодощака, Ю.С. Шемшученка, М.К. Якимчука та ін.

Нормативну та емпіричну базу дослідження визначено Конституцією України, Митним кодексом України, Законами України «Про прокуратуру», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про боротьбу з корупцією» та ін., указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України з питань роботи митних органів, актами Державної митної служби України, Генеральної Прокуратури України.

Проаналізовано статистичну звітність, аналітичні дані, інформаційні збірники Державної митної служби за 2002–2008 рр., звіти про роботу прокуратури з питань забезпечення нагляду за законністю в діяльності митних органів, подання Генеральної прокуратури України, територіальних органів прокуратури на виявлені порушення законності в митній справі, звіти про представництво прокуратурою інтересів громадян та держави в суді; вивчено 150 кримінальних справ про контрабанду, 300 справ про порушення митних правил, 100 справ за матеріалами службових розслідувань із питань порушень законності та службової дисципліни, ряд інших відомчих та позавідомчих інформаційних та програмних документів.

**Наукова новизна одержаних результатів** дослідження полягає в тому, що дисертація є першим комплексним дослідженням, присвяченим теоретичним і практичним проблемам забезпечення законності в правоохоронній діяльності митних органів засобами прокурорського нагляду.

У результаті здійсненого дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем:

***уперше:***

визначено поняття та розкрито зміст правоохоронної діяльності митних органів;

визначена структура правової бази правоохоронної діяльності митних органів, яка включає як норми міжнародних джерел, так і норми національного законодавства;

охарактеризовано вплив міжнародних митних правил, норм та стандартів на стан правоохоронної діяльності митних органів;

обґрунтовано належність до правоохоронної діяльності митних органів Української держави операції по контролюваній поставці, негласного контролю за переміщенням товарів, спеціальних операцій підрозділів митної варти та інших не процесуальних заходів щодо протидії порушенням митних правил;

проаналізовано стан законності правоохоронної діяльності митних органів та встановлено основні його тенденції;

визначено залежність форм, методів та заходів прокурорського нагляду від структури правоохоронної діяльності митних органів.

***набули подальшого розвитку:***

критерії визначення поняття «правоохоронна діяльність митних органів» та її місце в системі митної діяльності;

теоретичні уявлення про джерела правової підстави правоохоронної діяльності митних органів;

визначення принципів і функцій нагляду прокуратури за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів із цих питань митними органами виконавчої влади;

використання прокуратурою повноважень на представництво інтересів громадянина або держави в суді у справах про захист прав громадян і держави у митній сфері;

дослідження процесу реагування на звернення громадян як на засіб забезпечення законності в діяльності митних органів;

думка щодо тенденції подальшого збільшення ролі прокурорського нагляду за дотриманням вимог закону правоохоронними структурами митних органів.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що сформульовані у дисертації пропозиції можуть бути використані у:

науково-дослідній діяльності – як основа для подальшої розробки наукових проблем цього напрямку;

правотворчій сфері – для підготовки, уточнення та удосконалення чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів із питань правоохоронної діяльності митних органів;

правозастосовній діяльності – для поліпшення практичного застосування органами прокуратури наглядової функції за правоохоронною діяльністю митних органів. Положення і висновки дисертації служитимуть теоретичними орієнтирами для удосконалення такої практики;

навчальному процесі – при викладанні дисциплін і курсів «Судові та правоохоронні органи України», «Митне право України» в юридичних навчальних закладах, а також на курсах підвищення кваліфікації практичних працівників правоохоронних та митних органів.

**Апробація результатів дослідження.** Підсумки розробки проблеми забезпечення законності в діяльності митних органів в Україні засобами прокурорського нагляду обговорювалися на засіданнях кафедри морського і митного права Одеської національної юридичної академії, на засіданні кафедри цивільно-правових дисциплін Юридичного інституту Київського міжнародного університету.

Результати дослідження були оприлюднені у доповідях на науково-практичних конференціях: «Українське правосуддя: здобутки та перспективи» (травень 2008 р., м. Чернівці), «Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина» (квітень 2008 р., м. Івано-Франківськ), «Україна і євроінтеграційні процеси» (жовтень 2008 р., м. Київ), Правове життя сучасної України (травень 2009 р., м. Одеса) та на засіданні «круглого столу» в Комітеті Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності за темою «Забезпечення законності в діяльності правоохоронних органів України».

**Публікації.** Основні положення роботи викладено у 8 статтях, 5 з яких опубліковано у фахових наукових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

**Структура дисертації.** Дисертація складається із вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 202 сторінок, із них основного тексту 185 сторінок. Список використаних джерел налічує 178 найменувань і розташований на 17 сторінках.



## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет дослідження, методи дослідження, обґрунтовуються наукова новизна та практичне значення одержаних результатів.

**Перший розділ «Поняття та зміст правоохоронної діяльності митних органів»** складається із двох підрозділів і присвячений визначенню поняття та змісту правоохоронної діяльності митних органів України і стану законності у правоохоронній діяльності митних органів, характеристиці теоретико-методологічних засад формування митної справи та реалізації митної політики української держави.

У **підрозділі 1.1. «Поняття правоохоронної діяльності митних органів України»** досліджується загальне поняття правоохоронної діяльності державних органів та його визначення на сучасному етапі. Поняття правоохоронної діяльності митних органів досліджується в органічній єдності з поняттями митної території України, митного кордону, митних зон, митної справи, митної політики України, митного регулювання. Поняття і зміст правоохоронної діяльності розкриваються як невід'ємні елементи митної справи, яка є складовою зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності.

Ефективність правоохоронної діяльності митних органів могла би бути значно вищою, як би були розроблені такі правові норми, які дозволили б запобігти новим злочинним явищам та порушенням митного законодавства, зокрема, необхідно розширити повноваження митних органів як органів дізнання та надати право окремим митним підрозділам здійснювати оперативно-розшукову діяльність. Однією з причин недостатнього використання митними органами правових методів боротьби з контрабандою є складність і суперечливість митного законодавства, до якого потрібно звертатися при застосуванні бланкетних норм (ст.ст. 201, 305 Кримінального кодексу України).

Аналізуються різні думки щодо визначення місця митних органів у правоохоронній системі України та робиться висновок, що оскільки ст. 11 МКУ покладає на ці органи «безпосереднє здійснення митної справи», та вони мають досить розвинуту структуру, проте лише одна із них має повноваження щодо правоохоронної діяльності. Для її здійснення в митних органах створені спеціальні підрозділи – департамент організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил Державної митної служби України та підрозділи боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил регіональних митниць (митниць). Особливу гілку правоохоронних структур митних органів становить митна варта, яка діє на підставі ст. ст. 19–23 МКУ. Діяльність підрозділів митної варти у правовій літературі практично не висвітлювалася, немає також жодної праці, в якій вирішувалися би питання прокурорського нагляду за станом законності цього виду митної діяльності, тому ретельно розглядається порядок організації проведення

спеціальних заходів і спеціальних митних операцій, які здійснює митна варта.

Приділяється увага особливостям правового статусу співробітників підрозділів боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, які мають не тільки повноваження органу дізнання (ст. 101 КПК), але й повноваження, надані їм МКУ – здійснювати огляд територій і приміщень складів тимчасового зберігання тощо, де розміщені або можуть бути розміщені товари та транспортні засоби, що підлягають митному контролю; брати участь у проведенні митного огляду (переогляду) товару та здійснювати значну кількість інших операцій, які не належать до компетенції органу дізнання. Це також визначає особливості прокурорського нагляду за законністю діяльності посадових осіб цих підрозділів митної служби.

Звертається увага на те, що ні в правовій літературі СРСР, ні в літературі сучасної України ніколи не порушувалися питання організації попередження контрабанди. У даний час засоби цієї превентивної діяльності митних органів передбачені ст.ст. 317, 318 МКУ. Висловлюється незгода із визначенням поняття «контрольована поставка» у ст. 317 МКУ – як «метод попередження контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів», оскільки це комплексна попереджувальна операція, в якій задіяні спеціальні служби країн, що, використовуючи різноманітні прийоми, заходи та засоби, визначають шлях переміщення контрабандних товарів. Це стосується і змісту ст. 318 МКУ. Розкривається основний зміст операцій, передбачених ст. ст. 317, 318 МКУ, звертається увага на те, що їх здійснення знаходяться поза увагою прокурорського нагляду.

Уперше у науково-популярній і юридичній літературі звертається увага на міжнародний характер правоохоронної діяльності митних органів, оскільки вона передбачає значну кількість спільних дій (обмін інформацією, спільні операції по нагляду за переміщенням товарів тощо). Ці аспекти митної правоохоронної діяльності не тільки мають своєрідну правову підставу, але й потребують створення окремого органу для координування цього виду діяльності митних органів різних країн. До специфіки правоохоронної діяльності митних органів відносяться також їхні обов'язки, що впливають із Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977 р.

У *підрозділі 1.2. «Зміст та стан законності в діяльності митних органів України»* підкреслюється, що в структурі правоохоронної діяльності митних органів домінуюче місце посідає провадження у справах про порушення митних правил. Це обумовлює необхідність посилення уваги прокуратури до стану законності адміністративно-юрисдикційних повноважень митної служби, у зв'язку з чим у дослідженні надається коротка характеристика цих повноважень.

Зазначається, що проблема законності в діяльності митних органів має розглядатись у двох аспектах – законність у сфері внутрішньослужбових

відносин і законність у відносинах митних органів та їх посадових осіб з іншими суб'єктами митного права, зокрема з фізичними особами.

Стан законності в діяльності митних органів визначається тим, як працівниками і підрозділами митної служби забезпечується виконання вимог митної політики, митної справи, митного режиму і митного оформлення. Законність здійснення митної справи, перш за все, пов'язана із законністю виконання функцій кожним із співробітників митної служби. Дотримання кожним із них вимог законності і дисципліни, строгого виконання своїх обов'язків і наданих державно-владних повноважень є обов'язковою умовою законності в діяльності митних органів.

Але особливого значення набуває дотримання законності в правоохоронній діяльності. Правоохоронна діяльність взагалі і правоохоронна діяльність митних органів, зокрема, пов'язана із втручанням у сферу прав, інтересів та прагнень громадян, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, які беруть участь у митній справі. Це втручання частіше означає протидію їх прагненням та інтересам, обмеження їх прав та застосування до них примусових заходів, що тягнуть негативні наслідки щодо їх участі у митній справі та відповідних обмежень особистих прав учасників цієї справи. Це обумовлює необхідність суворого дотримання вимог законності при реалізації митними органами своєї правоохоронної функції.

Оскільки практика свідчить, що стан законності у правоохоронній діяльності митних органів потребує подальших зусиль в її забезпеченні, здійснюється всебічний і комплексний аналіз порушень законності, допущених працівниками митних органів, та заходів, вжитих у зв'язку з їх вчиненням.

Особлива увага приділяється стану корупції в митних органах, оскільки від її стану залежить стан законності правоохоронної діяльності митних органів. Звертається увага на активізацію діяльності служби внутрішньої безпеки митної служби щодо боротьби з корупційними діями її співробітників.

**Другий розділ «Організація, форми і методи прокурорського нагляду за правоохоронною діяльністю митних органів»** складається з трьох підрозділів.

*У підрозділі 2.1. «Прокурорський нагляд в системі державного контролю за діяльністю митних органів України»* зроблено теоретичне узагальнення та запропоновано новий підхід до вирішення наукової проблеми забезпечення законності в діяльності митних органів засобами прокурорського нагляду.

На основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації в митній сфері, теоретичного осмислення численних наукових праць у різних галузях правознавства, митної справи, економіки, зовнішньоекономічної діяльності, соціології і статистики сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на зміцнення законності,

посилення захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів держави в митній сфері.

Постійне переміщення громадян, вантажів, цінностей, транспортних засобів об'єктів інтелектуальної власності через митний кордон держави, складні і багатосистемні правовідносини, що виникають при цьому, вимагають не лише застосування норм і правил, установлених Митним кодексом України, але й іншого законодавства, зокрема, адміністративного, кримінального, господарського, цивільного тощо.

Правоохоронна функція митних органів реалізується в основному шляхом здійснення контрольних заходів, таких як митний, валютний, екологічний, медико-санітарний, ветеринарний та інші види контролю, а також заходів щодо боротьби з контрабандою та порушенням митних правил.

В українському законодавстві питання щодо надання митним органам статусу правоохоронних належним чином не врегульовано, хоча вони такі функції фактично виконують. Питання про правоохоронний статус митних органів необхідно врегулювати в законодавчому порядку.

Організація діяльності митних органів, існуючі механізми митного контролю та митного оформлення, взаємовідносини з національними і зарубіжними учасниками митного процесу, що склалися у попередні роки, нині не відповідають постійно зростаючим обсягам експортно-імпортних операцій, транзитних перевезень і людських потоків через митний кордон України.

Завдання, поставлені перед Державною митною службою України щодо перетворення митних органів на високопрофесійну систему органів виконавчої влади, максимально адаптовану в реалії сьогодення, орієнтовану на ефективне забезпечення прав громадян, суб'єктів господарювання і водночас на максимальне задоволення інтересів держави виконати неможливо без дотримання законності у всій діяльності митних органів та їх посадових осіб.

Повноваження митних органів та їх посадових осіб мають здійснюватись у суворій відповідності до законів України, які регламентують суспільні правовідносини у сфері митної справи. Забезпечення відповідності діяльності митних органів здійснюється різного роду державними і громадськими формуваннями, внутрішньовідомчим контролем. Особливе місце у забезпеченні додержання законів в діяльності митних органів посідає прокурорський нагляд.

Низька ефективність відомчих засобів забезпечення законності, які відповідали б вимогам міжнародних митних стандартів, що сформувалися останнім часом, викликала необхідність її підвищення за рахунок посилення впливу на цю сторону діяльності митних органів однією із найважливіших вищих державних структур — прокуратури.

Наглядова функція прокуратури у митній сфері — це перевірка законності дій органів влади, митних органів, їх посадових осіб, суб'єктів господарювання і громадян в системі митних правовідносин. Особливість прокурорського нагляду полягає в тому, що він може здійснюватись і

стосовного інших контролюючих і наглядових органів, а тому за обсягом своїх повноважень він обіймає вищу ієрархічну сходинку в системі контролюючих і наглядових органів держави.

У Кримінально-процесуальному кодексі України чітко не визначене коло процесуальних дій, які має право здійснювати митний орган як орган дізнання. Як свідчить прокурорський нагляд, така невизначеність на практиці призводить до порушення законності. Стаття 104 Кримінально-процесуального кодексу України покладає на орган дізнання проведення невідкладних слідчих дій, не визначаючи їх конкретного переліку. Права й повноваження митних органів як органів дізнання необхідно законодавчо врегулювати.

Нормативні акти, в яких містяться правові норми, що регулюють правоохоронну діяльність митних органів, спрямовану на реалізацію митної політики держави, є достатньою мірою різноманітними і походять від різних органів виконавчої влади.

Представництво прокурором інтересів громадян або держави в суді, як одна з важливих форм забезпечення захисту прав і свобод громадян, законних інтересів держави, потребує правового удосконалення шляхом усунення протиріч правових норм із цього питання, що міститься в Цивільному процесуальному кодексі України і в Господарському процесуальному кодексі України та в Кодексі адміністративного судочинства України, інших законодавчих актах.

Розгляд звернення громадян із питань митної справи та реагування на них у відповідності до закону може бути ефективним засобом захисту прав та інтересів громадян і потребує відомчого врегулювання провадження по них (реєстрації, проходження, перевірки, реагування, контролю тощо).

У **підрозділі 2.2. «Форми і методи прокурорського нагляду за дотриманням законності в правоохоронній діяльності митних органів України»** зазначається, що основним завданням дослідження було визначення форм і методів прокурорського нагляду за дотриманням законності в діяльності митних органів. Як свідчать результати прокурорського нагляду за дотриманням законності в діяльності митних органів, необхідність виконання органами митної служби конституційних вимог щодо дотримання ними прав та інтересів громадян і держави у своїй діяльності зумовила зростаючу потребу у правовій регламентації компетенції, форм і методів діяльності митних органів, а також у визначенні системи гарантій, що забезпечують виконання ними своїх повноважень у строгій відповідності до чинного законодавства.

У **підрозділі 2.3. «Нагляд прокуратури в забезпеченні законності в загальній діяльності митних органів»** митна система визначена як галузь виконавчої влади з особливим правовим статусом та державними функціями (фіскальна, регулятивна, правоохоронна і надання митних послуг), кожна із яких реалізується певними засобами, прийомами і методами. Зроблено висновок про об'єктивну обумовленість необхідності розгалуженої системи

суб'єктів, здатних відповідно до своєї компетенції забезпечити законність в діяльності митних органів при визначальній ролі нагляду прокуратури.

Підвищення ефективності забезпечення законності в діяльності митних органів передбачає не тільки раціональну побудову їх системи, але й найбільш доцільне і чітке визначення їх компетенції. Правові норми, які визначають компетенцію митних органів, повинні встановити конкретні права та обов'язки з тією метою, щоб надати їм можливість у повному обсязі реалізувати свої функції, самостійно вирішувати правовідносини, що виникають при здійсненні митної справи, встановити межі наданих державою владних повноважень. Відсутність чіткої регламентації прав і обов'язків митних органів та їх посадових осіб може призвести до порушення законності, падіння службової дисципліни, безвідповідальності за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків, прийняття протиправних управлінських рішень.

**Третій розділ «Шляхи удосконалення форм і методів забезпечення законності в діяльності митних органів»** складається із трьох підрозділів.

В *підрозділі 3.1. «Удосконалення правового регулювання правоохоронної діяльності митних органів»* висловлюється думка, що питання удосконалення правового регулювання правоохоронної діяльності митних органів охоплюють два напрямки: по-перше, реалізацію повноважень митних органів; по-друге, їх внутрішньо-організаційну діяльність, і пропонується ряд змін до положень Митного кодексу України, Кримінального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України, Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

У *підрозділі 3.2. «Представництво прокуратурою інтересів громадянина і держави в суді у справах про захист прав громадян і держави в митній сфері»* зазначається, що представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Повноваження прокурора на представництво в суді інтересів громадянина або держави є, хоч і обмеженою, але важливою функцією забезпечення законності, реалізацією принципу верховенства права. Акцентовується, що у Законі України «Про прокуратуру» зміст такої форми прокурорського реагування як представництво в суді для захисту інтересів громадянина або держави визначений звужено. Зазначається, що у новій редакції Закону України «Про прокуратуру» необхідно чітко визначити не тільки поняття представництва прокуратури в суді інтересів громадянина (держави), але й розширити підстави для прийняття рішення про представництво (зокрема виходячи із спрямованості у сфері митної справи, сфери оподаткування та ряду інших сфер).

У підрозділі 3.3. «Реагування на звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності митних органів» зазначається, що здійснення митними органами провадження у справах із звернень громадян безпосередньо пов'язане з реалізацією громадянами своїх особистих прав, вимагає неухильного виконання приписів правових норм, які регулюють митну діяльність. Від досконалості правової регламентації діяльності митних органів щодо здійснення провадження у справах із звернень громадян, чіткості приписів, відомчого і громадського контролю і прокурорського нагляду значною мірою залежить ефективність митної діяльності в цілому. Прокурор розглядає заяви, скарги про порушення правил громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Прокурор також перевіряє додержання вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг у митних органах, установах, організаціях, здійснює особистий прийом громадян за наслідками розгляду кожного звернення, приймає рішення у відповідності до чинного законодавства, однак, як свідчить аналіз, здійснений у дослідженні, ця робота прокуратури ще має дуже низьку ефективність, по-перше, тому що багато прокурорів мають слабкі знання в галузі митного права: по-друге, вони не приділяють цій частині роботи достатньої уваги, тому пропонується видати в новій редакції Наказ Генерального прокурора від 5.04.2000 р. № 4 «Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням законів Службою безпеки, органами охорони державного кордону і митного кордону України» та запропонувати посилити прокурорський нагляд за розглядом митними органами звернень громадян, визначити форми реагування на порушення митною службою встановленого законом порядку.

## ВИСНОВКИ

У **Висновках** згруповано найбільш значущі наукові і практичні результати здійсненого дослідження.

Стверджується, що специфіка правоохоронної діяльності митних органів тягне за собою застосування адекватних заходів, засобів та методів прокурорського реагування на порушення митними органами правил та процедур цього виду діяльності. Вона обумовлена: особливістю правової підстави цієї діяльності; застосуванням при цьому різноманітних засобів, заходів та методів; участі в її здійсненні спеціалізованих митних підрозділів; використанням посадовими особами, на які покладена функція правоохоронної діяльності, повноважень, які передбачені нормами права різних галузей права та іншими факторами. Це пов'язано з тим, що правоохоронна діяльність митних органів регламентується нормами двох видів – міжнародного права та національного права. До першої групи належить Міжнародна конвенція щодо взаємної адміністративної допомоги у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977 р. та інші міжнародні конвенції з митних питань, міжнародні договори, міжнародні та двосторонні угоди, де однією із сторін є Державна

митна служба України; до другої - Конституція України, Закони України, МКУ, ККУ, КПКУ, КпАП України, Укази Президента України, Постанови КМУ, акти ДМСУ та спільні акти ДМСУ та інших органів державного управління (Податкової міліції, Адміністрації Державної прикордонної служби України та ін.), які присвячені регламентації правоохоронної діяльності державного апарату України взагалі, та правоохоронній діяльності підрозділів митної служби тощо.

Визначається, що потребує особливої уваги нагляд прокуратури за додержанням законності при здійсненні митними органами особливої групи правоохоронних функцій – це участь у спільній діяльності по боротьбі з порушеннями митних правил із митними органами зарубіжних країн, що на рівні керівників низових ланок митної служби.

Стверджується, що складна структура правоохоронної діяльності митних органів виключає можливість застосування прокурором уніфікованих форм та методів нагляду за додержанням законності цієї діяльності, що обумовлює необхідність пошуку їх диференціації для подальшої оптимізації прокурорського нагляду за цією частиною правоохоронної діяльності.

Пропонується внести зміни:

а) до ст. 317 МКУ «Контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів», якими визначити «контрольовану поставку» як «спеціальну операцію»;

б) внести відповідні зміни і доповнення до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» і до Митного кодексу України і закріпити за митними органами право на здійснення оперативно-розшукової діяльності;

в) розширити зміст Наказу Генерального прокурора України від 5.04.2000 р. № 4 «Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням законів Службою безпеки, органами охорони державного кордону і митного кордону України» стосовно встановлених вимог щодо здійснення нагляду за законністю діяльності митних органів, додавши до нього: обов'язки прокурора здійснювати нагляд за відповідністю Закону змісту нормативних актів ДМСУ, якими регламентуються процедурні питання організації протидії порушень митних правил (загальний нагляд), обов'язки прокурора по нагляду за провадженням у справах про митні правопорушення; обов'язки прокурора по нагляду за законністю проведення спецоперації підрозділами митної варти, операції «переміщення товарів під негласним контролем». У цьому Наказі Генеральний прокурор повинен особливо звернути увагу на стан законності при здійсненні спільних операцій посадовими особами митних органів Української держави зі своїми зарубіжними колегами. Доцільно також у цьому Наказі вимагати від прокурорів, що здійснюють нагляд за законністю у функціонуванні митних органів поширити своє представництво у суді по справах щодо захисту прав громадян і держави в митній сфері.

Зазначається необхідність удосконалення



## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Жилка І.П. Нагляд прокурора за дізнання в справах про контрабанду / Жилка І.П. // Митна справа. – 2007. – № 2. – С. 9–12.
2. Жилка І.П. Нагляд прокурора за адміністративно-юрисдикційною діяльністю митних органів / Жилка І.П. // Митна справа. – 2007. – № 3. – С. 15–19.
3. Жилка І.П. Протидія проявам корупції та профілактика правопорушень у митній службі України заходами прокурорського нагляду // Митна справа. – 2007. – № 4. – С. 14 – 17.
4. Жилка І.П. Поняття законності в діяльності митних органів України / Жилка І.П. // Форум-право. – Х., 2009. – № 1.
5. Жилка І.П. Поняття і структура правоохоронної діяльності митних органів України / Жилка І.П. // Наше право. – 2009. – № 1. – С. 28–42.
6. Жилка І.П. Проблеми боротьби із незаконним ввезенням на територію України транспортних засобів / Жилка І.П. // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Українське правосуддя: здобутки та перспективи» (16 травня 2008 р., м. Чернівці). – 2008. – С. 327–334.
7. Жилка І.П. Європейська практика нагляду за додержанням законності / Жилка І.П. // Матеріали XIV Міжнародної науково-практичної конференції «Європейський шлях України: реалії та перспективи» (15 травень 2008 р. м. Київ). – 2008. – С. 123–125.
8. Жилка І.П. Поняття правоохоронної діяльності митних органів України // Наукова конференція «Правове життя сучасної України» (29-30 травня 2009 р., Одеса). – Одеська національна юридична академія.

## АНОТАЦІЯ

***Жилка І.П. Прокурорський нагляд за правоохоронною діяльністю митних органів в Україні.*** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2009.

Дисертаційне дослідження присвячене теоретичним і практичним питанням прокурорського нагляду за правоохоронною діяльністю митних органів України і є першим комплексним дослідженням проблеми забезпечення законності у правоохоронній діяльності митних органів засобами прокуратури.

Визначено поняття правоохоронної діяльності митних органів, зміст та стан законності в правоохоронній діяльності митних органів України. Проаналізовано форми і методи прокурорського нагляду, його роль і місце в

системі засобів забезпечення законності у правоохоронній діяльності митних органів.

З урахуванням комплексного аналізу правоохоронної діяльності митних органів розроблено пропозиції щодо удосконалення правового регулювання форм і методів забезпечення законності в правоохоронній діяльності митних органів, розглянуто підстави для представництва прокуратурою інтересів громадян або держави в суді про захист прав громадян і держави в митній сфері, досліджено стан реагування на звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності митних органів.

**Ключові слова:** прокурорський нагляд, правоохоронна діяльність, митні органи, законність, повноваження, інтереси держави, представництво, звернення громадян.

## АННОТАЦИЯ

**Жилка И.П. Прокурорский надзор за правоохранительной деятельностью таможенных органов в Украине. – Рукопись.**

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2009.

Диссертационное исследование посвящено теоретическим и практическим вопросам прокурорского надзора за правоохранительной деятельностью таможенных органов Украины и является первым комплексным исследованием проблем обеспечения законности в правоохранительной деятельности таможенных органов средствами прокуратуры.

Определены понятия правоохранительной деятельности таможенных органов, содержание и состояние законности в правоохранительной деятельности таможенных органов Украины. Проанализированы формы и методы прокурорского надзора, его роль и место в системе обеспечения законности в правоохранительной деятельности таможенных органов.

С учетом комплексного анализа правоохранительной деятельности таможенных органов разработаны предложения об усовершенствовании правового регулирования форм и методов обеспечения законности в правоохранительной деятельности таможенных органов, рассмотрены основания для представительства прокуратурой интересов граждан или государства в суде о защите прав граждан и государства в таможенной сфере, исследовано состояние реагирования на обращения граждан как средство обеспечения законности в деятельности таможенных органов.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, правоохранительная деятельность, таможенные органы, законность, полномочия, интересы государства, представительство, обращения граждан.

## SUMMARY

***Zhilka I.P. Prosecutor's supervision is under law-enforcement activity of custom bodies in Ukraine.*** – Manuscript.

The candidate thesis in law within specialization 12.00.07 – Administrative Law and Process; financial law; information law. Odessa National Academy of Law, Odessa, 2009.

Dissertation research is devoted to the theoretical and practical questions of directorate public of prosecutions under law-enforcement activity of customs bodies in Ukraine. The dissertation is the first complex research on the problems of providing of legal law-enforcement activity in customs bodies by facilities of prosecutor.

The concepts of law-enforcement activity of customs bodies, content and statement of legality in law-enforcement activity of customs bodies Ukraine are certain. The Forms and methods of directorate public of prosecutions, it's in role and place in the system of providing of legality in law-enforcement activity of customs bodies are analyzed.

Considering the complex analysis of law-enforcement activity of customs bodies the suggestions of improvement of the legal adjusting forms and methods of providing of legality in law-enforcement activity of customs bodies are formulated. The bases of prosecutor office are considered by an office public of prosecutor of interests of citizens or state in a court about defiance of rights for citizens and state in a custom sphere, explored. The statement of reaction on the appeals of citizens as mean of providing of legality in activity of custom organs.

***Keywords:*** Prosecutor's supervision, law-enforcement activity, customs bodies, legality, plenary powers, interests of the state, representation citizens appeals.